



**SOCIÉTÉS FINANCIÈRES DE PORTEFEUILLE :  
LE PROJET DE LOI C-8 ET LES NOUVELLES OPTIONS DES  
CONGLOMÉRATS FINANCIERS**

**Alexandre Laurin**  
*Division de l'économie*

**Le 12 octobre 2000**

---

---

**PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH  
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE**

**La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

# TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
INTRODUCTION.....	1
STRUCTURES D'ORGANISATION ACTUELLEMENT AUTORISÉES .....	2
INNOVATIONS DANS LA PRESTATION DE SERVICES FINANCIERS ET BESOIN D'UNE PLUS GRANDE SOUPLESSE STRUCTURELLE .....	5
A. Innovations sur les marchés financiers.....	5
B. Concurrence et fardeau réglementaire.....	9
RISQUES D'UNE STRUCTURE DE SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE BANCAIRE .....	11
A. Qualité du capital et effet de levier excessif .....	12
B. Effet de contagion .....	14
C. Abus du filet de sécurité associé à la réglementation.....	15
D. Liens commerciaux et opérations d'initiés.....	15
E. Perceptions du public .....	16
LA MESURE LÉGISLATIVE ENVISAGÉE .....	18
RÉGLEMENTATION DES SOCIÉTÉS FINANCIÈRES DE PORTEFEUILLE DANS LE MONDE .....	20
A. Surveillance.....	21
B. Régimes de propriété.....	22
C. Placements autorisés .....	24
D. Gestion des institutions financières.....	25
CONCLUSION .....	25
ANNEXE : EXEMPLE DE PRISE EN COMPTE MULTIPLE DU CAPITAL	



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## **SOCIÉTÉS FINANCIÈRES DE PORTEFEUILLE : LE PROJET DE LOI C-8 ET LES NOUVELLES OPTIONS DES CONGLOMÉRATS FINANCIERS**

### **INTRODUCTION**

En 1996, le ministre des Finances a demandé au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien de conseiller le gouvernement sur ce qu'il convenait de faire pour que ce secteur demeure fort et dynamique. Dans son rapport de 1998, le groupe de travail a formulé un certain nombre de recommandations, suggérant entre autres que le gouvernement permette aux banques et aux compagnies d'assurances démutualisées de prendre la forme de sociétés financières de portefeuille sans activités d'exploitation. Après deux examens parlementaires (par le Comité des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial des banques), le ministre des Finances a publié le livre blanc du gouvernement fédéral (*La réforme du secteur des services financiers : Un cadre pour l'avenir*) qui préconise la création de sociétés financières de portefeuille selon la recommandation du groupe de travail. En juin 2000, le projet de loi C-38 a été adopté en première lecture, mais il est mort au *Feuilleton* par suite du déclenchement des élections. Il a été remplacé par le projet de loi C-8, qui a été adopté en première lecture en février 2001.

Partout dans le monde, les marchés des services financiers connaissent une période générale de transformation, de déréglementation et de regroupement. Et, au rythme auquel progressent les technologies de l'information et des communications, on peut s'attendre à ce que le secteur financier, tant au Canada qu'à l'étranger, subisse des changements majeurs à l'avenir. Le besoin d'une réforme de la réglementation financière découle :

- de la vague mondiale de regroupements;
- de l'apparition de nouveaux concurrents;
- du choix élargi offert aux consommateurs et de la complexité croissante de leurs exigences;

- de la complexité croissante des institutions financières et de leurs produits.

En autorisant les banques et les compagnies d'assurances à prendre la forme de sociétés de portefeuille, le gouvernement espère renforcer la souplesse structurelle de façon à favoriser la concurrence et à assurer des gains d'efficience dans le secteur financier canadien. Il est très probable que les banques réorganiseront leurs activités dans une structure de société de portefeuille qui les aidera à mieux concurrencer les institutions financières non réglementées, à mieux affronter les innovations sur les marchés financiers et à en tirer parti et, grâce à l'adoption de nouvelles règles régissant la propriété, à former des coentreprises avec des institutions canadiennes ou étrangères.

Dans les six autres chapitres du présent document :

- nous examinons brièvement le régime structurel actuel qui s'applique aux banques et aux autres institutions financières;
- nous abordons les changements qui se produisent dans le secteur financier et signalons quelques questions connexes concernant le besoin de souplesse organisationnelle dans ce secteur;
- nous passons en revue les principaux risques de prudence traditionnellement associés aux sociétés financières de portefeuille;
- nous présentons un aperçu des dispositions du projet de loi C-8;
- nous examinons l'expérience internationale dans le domaine de la réglementation et de la surveillance des sociétés de portefeuille;
- enfin, nous présentons nos conclusions.

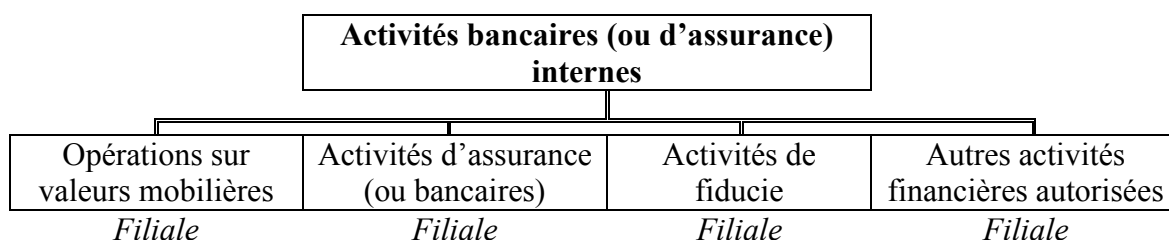
## **STRUCTURES D'ORGANISATION ACTUELLEMENT AUTORISÉES**

**Banques de l'annexe I** — Les banques de l'annexe I sont tenues d'avoir un capital « largement réparti » ou « à participation multiple ». Cela signifie qu'aucun actionnaire ne peut détenir plus de 10 % d'une catégorie quelconque d'actions d'une banque de l'annexe I. Les mutuelles d'assurances, par leur nature même, ont nécessairement un capital largement réparti. Cette restriction garantit qu'une banque de l'annexe I ne peut être ni possédée ni contrôlée par une autre institution, une société ou un particulier. Une banque ne peut pas agir à titre de fiduciaire d'un fonds en fiducie ni souscrire des risques d'assurance et ne peut avoir que des activités

limitées dans le domaine des opérations sur valeurs mobilières. Toutefois, par suite de modifications législatives adoptées en 1992, toute institution financière réglementée peut posséder n'importe quelle autre institution financière réglementée à titre de filiale. Ainsi, une banque peut maintenant être propriétaire d'une maison de courtage, d'une société de fiducie ou d'une compagnie d'assurances. Comme les banques de l'annexe I (ainsi que les mutuelles d'assurances) sont tenues d'offrir la plupart de ces autres services financiers connexes par l'entremise de filiales, elles sont *de facto* des sociétés financières de portefeuille **ayant des activités d'exploitation**.

**ORGANIGRAMME 1**  
**Modèle organisationnel de l'institution financière mère**

**(OU DE LA SOCIÉTÉ FINANCIÈRE DE PORTEFEUILLE AYANT DES ACTIVITÉS D'EXPLOITATION)**  
**ACTUELLEMENT IMPOSÉ AUX BANQUES DE L'ANNEXE I ET AUX MUTUELLES D'ASSURANCES**



**Banques canadiennes de l'annexe II** — Les banques canadiennes de l'annexe II peuvent appartenir à une institution financière canadienne à capital largement réparti, un peu comme dans l'organigramme ci-dessus où l'on voit une mutuelle d'assurances ayant une banque comme filiale. Cette structure d'organisation des banques de l'annexe II ne permet pas de tourner l'exigence relative au capital largement réparti.

**Banques étrangères de l'annexe II** — Les banques étrangères de l'annexe II peuvent appartenir à une entreprise étrangère admissible, qui peut être une société financière de portefeuille, une banque ou une institution étrangère à capital largement réparti. Toutefois, les banques étrangères de l'annexe II peuvent prendre diverses formes pour offrir des services financiers au Canada. Ainsi, une société de portefeuille bancaire étrangère peut avoir des activités financières réglementées au Canada (par exemple une maison de courtage), à titre d'élément canadien des opérations mobilières étrangères de la banque, pourvu que ces activités soient distinctes de celles

des filiales bancaires établies au Canada et à l'étranger. Le ministre peut exiger de l'institution étrangère qu'elle n'offre des services financiers réglementés au Canada que par l'entremise d'une filiale ayant la forme d'une banque de l'annexe II.

De plus, une banque étrangère peut exercer des activités financières non réglementées dans un petit créneau du marché, comme les cartes de crédit, par l'intermédiaire d'une entité non réglementée après avoir obtenu un décret d'exemption du ministre. En 1999, le projet de loi C-67 modifiant la *Loi sur les banques* a autorisé les banques étrangères à avoir des succursales au Canada. Une banque étrangère peut maintenant offrir des services bancaires de gros par l'intermédiaire d'une succursale ainsi que des opérations de détail, y compris la prise de dépôts, par l'entremise d'une filiale ayant la forme d'une banque de l'annexe II. Les banques étrangères disposent de la souplesse structurelle nécessaire pour séparer leurs opérations de gros de leurs activités de détail et pour tirer parti du fardeau réglementaire moindre imposé aux succursales de banques étrangères.

Pourtant, « la plupart des banques étrangères à l'œuvre au Canada offrent des services bancaires de groupe ou du financement par créneau, souvent par l'intermédiaire d'un siège et d'une succursale. La Banque Hongkong du Canada fait exception : elle exploite un vaste réseau de succursales et détient près du tiers de l'actif des banques étrangères au Canada<sup>(1)</sup>. »

**Autres institutions financières** — D'après le groupe de travail, « cette obligation [d'avoir un capital largement réparti] ne s'applique pas actuellement aux sociétés de fiducie ni aux sociétés d'assurances par actions, qui peuvent appartenir — et appartiennent souvent — à des sociétés de portefeuille. N'étant pas considérées comme des institutions financières, ces sociétés ne sont pas réglementées. » Par exemple, les sociétés fédérales de fiducie et d'assurances peuvent appartenir à des sociétés de portefeuille non financières qui ne sont pas réglementées. Par conséquent, ces entreprises non réglementées peuvent offrir à peu près les mêmes services financiers réglementés que les banques, par l'intermédiaire de filiales de fiducie, tout en exerçant des activités commerciales interdites aux banques, comme la location-bail de véhicules, dans le cadre d'autres filiales non réglementées. Sur le plan réglementaire, elles ont donc un avantage sur les banques.

---

(1) Ministère des finances, *Les banques du Canada*, septembre 1999.

Le groupe de travail a ajouté : « En pratique, les propriétaires d'institutions financières appartenant à des sociétés de portefeuille non réglementées prennent des engagements envers le BSIF [Bureau du surintendant des institutions financières]. Celui-ci est ainsi raisonnablement assuré de pouvoir s'acquitter de ses responsabilités en ce qui concerne la fiabilité et la solidité des institutions réglementées au Canada. »

## **INNOVATIONS DANS LA PRESTATION DE SERVICES FINANCIERS ET BESOIN D'UNE PLUS GRANDE SOUPLESSE STRUCTURELLE**

### **A. Innovations sur les marchés financiers**

Les fonctions bancaires « traditionnelles » de base ont considérablement changé au cours du dernier siècle. Par exemple, jusqu'en 1954, les banques n'avaient pas la possibilité d'offrir des prêts hypothécaires à l'habitation. Depuis, elles ont progressivement assumé de nouvelles fonctions au fur et à mesure de l'évolution des marchés. Par suite des modifications législatives apportées en 1992, les banques peuvent maintenant offrir de l'assurance, des services de fiducie et des opérations sur valeurs mobilières par l'intermédiaire de filiales. Les marchés financiers sont en constante évolution et de nouveaux produits apparaissent à un rythme accéléré. Ces dernières années, les banques ont commencé à convertir des créances, comme les prêts hypothécaires et les soldes de cartes de crédit, en valeurs mobilières qui sont vendues à des investisseurs dans le cadre d'un processus appelé *titrisation*. La titrisation permet aux banques de sortir des éléments d'actif de leur bilan, ce qui réduit leurs besoins en capital réglementaire et leur permet d'investir dans des opérations susceptibles de leur rapporter un meilleur rendement.

À mesure que les marchés financiers changent et innovent, le rôle et les fonctions des banques évoluent. Traditionnellement, les banques avaient pour principal objet d'agir comme intermédiaires entre les déposants et les emprunteurs. Elles continuent à remplir cette fonction, mais d'une façon différente qui se transformera probablement encore plus dans un proche avenir. Nous abordons dans les paragraphes qui suivent trois des nombreux facteurs qui incitent les banques du monde entier à se réorganiser et à redéfinir leur rôle.

**Évolution des besoins de la clientèle** — Les clients ont des exigences de plus en plus complexes en matière de services financiers, à mesure que leurs préférences et leur tolérance du risque évoluent.



Les clients s'impliquent davantage, sont plus avertis et plus sensibilisés aux particularités des produits financiers et aux choix offerts par les fournisseurs. Parce qu'ils étaient préoccupés par la disparition éventuelle des régimes de retraite appuyés par le gouvernement et les employeurs, et parce que le taux d'inflation a baissé, tout comme le taux de rendement des dépôts, ils ont décidé de participer davantage à la planification de leurs propres investissements et aux décisions prises à cet égard. Ainsi, ils acceptent davantage les fournisseurs non traditionnels et sont plus à l'aise avec d'autres modes de prestation de service, notamment les moyens électroniques<sup>(2)</sup>.

Avec l'évolution rapide des technologies de l'information et des communications, les clients peuvent maintenant obtenir la plupart des services bancaires et d'investissement dont ils ont besoin sur plate-forme électronique. Ils ont ainsi plus de choix et plus de commodité. En même temps, la fidélité envers les fournisseurs de services financiers s'estompe et les possibilités d'intégrer dans une même entité une vaste gamme de services ont augmenté.

Le plus important, c'est que les clients ont maintenant accès à un bassin beaucoup plus vaste de renseignements et d'avis financiers à un coût extrêmement bas. À mesure que l'accès à l'information augmente et devient plus facile, les clients acquièrent plus d'expérience dans la planification de leurs propres placements.

**Nouveaux moyens d'accès et nouvelles gammes de produits** — Les clients s'écartent de plus en plus des comptes de dépôt traditionnels, plaçant leurs économies dans d'autres gammes de produits. Par exemple, ils investissent directement dans les marchés de capitaux en achetant des fonds communs de placement, des actions, des obligations et d'autres titres. Les compagnies d'assurances offrent des produits tels que les rentes différées, qui sont semblables aux certificats de placement garantis vendus par les banques. D'autres sociétés se spécialisent dans des gammes spéciales de produits et sont alors en mesure d'offrir des prix et des taux de rendement très compétitifs. L'avènement des services bancaires en ligne, sur Internet, a ouvert la voie à une plate-forme de gestion financière personnelle authentiquement intégrée, qui permet aux consommateurs de comparer et d'évaluer rapidement les caractéristiques de différents produits

---

(2) McKinsey & Company, *L'évolution du secteur des services financiers au Canada*, document de recherche préparé pour le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, septembre 1998, p. 26.

financiers, leur donnant ainsi les moyens d'investir et d'emprunter directement auprès des institutions de leur choix.

L'E\*Trade Group, exemple d'institution financière sans succursales qui exerce ses activités aux États-Unis, se compose des éléments suivants :

- Une banque (E\*Trade Bank, officiellement Telebank);
- Une maison de courtage (E\*Trade Securities);
- Une entreprise de gestion financière spécialisée dans les produits de détail à revenu fixe (E\*Trade Capital Markets);
- Le plus grand réseau indépendant de guichets automatiques des États-Unis (Card Capture Services Inc., rachetée en mai 2000), comptant plus de 8 800 guichets répartis dans tout le pays.

Ces institutions financières qui ne desservent leur clientèle que sur Internet peuvent offrir des services relativement peu coûteux. Elles peuvent aussi accorder des taux d'intérêt plus avantageux que ceux des institutions traditionnelles ayant pignon sur rue. Ainsi, E\*Trade offre un compte chèques en ligne gratuit, donnant également droit au paiement d'un nombre illimité de factures, à des chèques sans frais et à un nombre gratuit illimité d'opérations sur guichet automatique. Les clients d'E\*Trade peuvent également transférer de l'argent dans un compte de négociation, dans lequel ils peuvent directement faire des placements en actions, en fonds communs et en d'autres produits des marchés de capitaux. Les clients n'ont en outre que quelques boutons à cliquer pour acheter des produits d'assurance ou obtenir un prêt pour un véhicule, un prêt hypothécaire ou une carte de crédit. Toutes les transactions passent par Internet, ce qui épargne temps et argent.

Les clients ont réservé un accueil positif à ces nouvelles institutions. L'actif total de l'E\*Trade Bank est passé de 1 milliard de dollars en 1998 à 7,5 milliards de dollars en 2000, ce qui représente une augmentation de 750 % en deux ans seulement. Depuis 1998, au moins cinq autres banques n'offrant que des services en ligne ont ouvert aux États-Unis et ont toutes connu une croissance phénoménale.

**La mondialisation** — En 1953, la Banque Mercantile du Canada est devenue la première banque étrangère à être constituée au Canada. Depuis, les dispositions législatives régissant les banques étrangères ont été considérablement libéralisées, ce qui a permis à ces institutions de s'organiser et d'offrir des services financiers à peu près dans les mêmes conditions que les banques canadiennes. Quarante banques étrangères sont actuellement actives au Canada.

De leur côté, les banques canadiennes sont très actives à l'étranger. L'Association des banquiers canadiens signale que les banques du Canada réalisent environ 49 % de leurs bénéfices à l'étranger. De plus en plus, les banques, qu'elles soient canadiennes ou non, considèrent que leur marché s'étend au monde entier.

Avec l'avènement de nouvelles formes électroniques de prestation des services financiers personnels, il deviendra maintenant plus facile pour les entreprises étrangères de concurrencer les fournisseurs locaux. De plus, avec l'informatisation, les sociétés et les multinationales non financières peuvent plus facilement offrir des services financiers spécialisés à leurs clients. Des multinationales comme Toyota, GM, BMW et Sony envisagent de diversifier leurs opérations en vendant des produits financiers. Ces entreprises bénéficient déjà d'un réseau mondial actif.

L'évolution de la clientèle, les innovations qui se manifestent sur le plan de la prestation des services financiers et la mondialisation ont d'importantes conséquences pour les banques et leur rôle premier d'intermédiaires entre déposants et emprunteurs. Les banques tirent des dépôts un important pourcentage des bénéfices produits par les services financiers personnels. Par conséquent, la diminution des dépôts et des emprunts traditionnels et leur remplacement par d'autres produits de placement et de crédit ont provoqué une réduction de l'actif des banques. De plus en plus, celles-ci doivent se réorganiser et concevoir de nouveaux produits innovateurs pour éviter la baisse possible de leur actif et de leur part du marché.

Les nouvelles préférences des consommateurs amènent également les responsables de la réglementation à se poser de nouvelles questions. Par exemple, quelles sont les conséquences pour l'assurance-dépôts fédérale de la désaffection progressive du public pour les produits financiers assurés?

## **B. Concurrence et fardeau réglementaire**

Les banques sont lourdement réglementées à cause de leurs activités de détail reliées aux dépôts, qui sont ordinairement assujettis à l'assurance-dépôts. Elles constituent en outre les principaux agents du système des paiements, ce qui signifie que la faillite d'une banque peut menacer l'intégrité et l'efficacité de ce système. La réglementation est conçue pour protéger l'intégrité du régime d'assurance-dépôts et pour sauvegarder la solidité et la fiabilité du système financier qui pourrait être vulnérable à un effet de contagion. D'autres institutions financières qui ne prennent pas de dépôts sont moins réglementées ou même pas réglementées du tout. Comme la réglementation est coûteuse pour les institutions financières, elle a des effets sur la concurrence, notamment lorsqu'une filiale non bancaire d'une banque doit concurrencer des fournisseurs de services financiers peu ou pas réglementés, parce que les filiales de banques (contrairement à leurs concurrents non bancaires qui échappent à la réglementation) sont touchées par les exigences de la réglementation bancaire relative au capital et à d'autres facteurs, même si elles n'ont aucun lien direct avec la prise de dépôts.

Par exemple, les sociétés de fiducie — qui acceptent également des dépôts — ont une plus grande latitude que les banques sur le plan de la structure puisqu'elles peuvent s'organiser dans le cadre d'une société de portefeuille non réglementée. Ces sociétés n'ont pas à faire face aux mêmes restrictions structurelles que les banques : contrairement à celles-ci, elles sont autorisées à répartir leurs fonctions entre des filiales réglementées et non réglementées. Par conséquent, les sociétés fédérales de fiducie et d'autres institutions financières non bancaires qui sont soumises aux mêmes restrictions que les banques dans le domaine de la location-bail de véhicules peuvent néanmoins accéder indirectement à ce marché par l'entremise d'une filiale qui n'est pas soumise à la même réglementation<sup>(3)</sup>.

L'évolution des marchés financiers s'est également traduite par l'apparition de nouveaux participants, qui concurrencent les institutions financières de type classique dans des secteurs déterminés. Les sociétés indépendantes de fonds communs de placement jouent un rôle prépondérant sur le marché correspondant, représentant environ les deux tiers des actifs sous gestion. Les prêteurs adossés, comme le

---

(3) Association des banquiers canadiens, *Structural Flexibility in the Canadian Financial Services Sector*, mémoire présenté au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, mai 1998.

groupe Newcourt Credit<sup>(4)</sup>, sont devenus des concurrents non négligeables sur certains segments du marché des prêts commerciaux. Ces prêteurs, parce qu'ils ne recueillent pas les dépôts des particuliers, ne constituent pas des institutions réglementées. Quant aux fonds communs de placement, ils relèvent de la compétence des commissions provinciales des valeurs mobilières. Les sociétés qui offrent ces fonds sont réglementées mais, comme les risques de marché sont assumés par l'investisseur, les autorités réglementaires évaluent uniquement les pratiques de ces entreprises sur le marché, et non leur fiabilité ou leur solidité.

Le fossé se creuse actuellement entre les activités qui ne sont pas du tout réglementées, ou qui sont assujetties à une réglementation moins stricte quand elles sont exécutées par certaines institutions, et qui font l'objet de règles plus contraignantes quand elles sont le fait d'autres établissements. Les marchés devenant de plus en plus concurrentiels, le coût imposé par la réglementation à certaines institutions, mais non aux institutions concurrentes lorsqu'elles se livrent aux mêmes activités, peut nuire à la concurrence<sup>(5)</sup>.

Le secteur du capital de risque est un exemple. Les sociétés indépendantes de capital de risque, n'étant pas considérées comme des institutions financières, ne sont pas réglementées. Toutefois, les filiales de banques qui s'occupent de capital de risque sont assujetties à la même réglementation que leur société mère, ce qui leur impose certains inconvénients, comme les suivants :

- la *Loi sur les banques* limite les montants qu'une banque peut consacrer au financement de capitaux propres à 5 % du capital réglementaire total;
- les filiales de banques qui s'occupent de capital de risque ne peuvent pas posséder plus de 25 % du capital des entreprises dans lesquelles elles investissent;
- les banques sont tenues de retirer leur investissement dans les 10 ans, ce qui pourrait imposer aux filiales de capital de risque d'adopter une stratégie moins qu'optimale;

---

(4) Il convient de noter que le groupe Newcourt Credit a été racheté en mars 1999 par le CIT Group, qui est la plus grande société américaine de propriété publique dans le secteur financier commercial.

(5) Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, *Souplesse d'organisation des institutions financières : un cadre d'intensification de la concurrence*, document d'information n° 2, septembre 1998, p. 51.

- les filiales de banques sont imposables sur la totalité de leurs gains de capital, contrairement aux sociétés ordinaires qui ne sont actuellement imposées que sur 66 % de ces gains.

Les sociétés de capital de risque ayant d'autres formes ne sont pas soumises aux mêmes restrictions. Par conséquent, l'environnement réglementaire crée des conditions défavorables pour ces sociétés, s'il s'agit de filiales de banques. Les banques n'ont donc pas la possibilité de fonctionner sur la même base que les entreprises concurrentes. Le groupe de travail estimait que deux institutions remplissant les mêmes fonctions devraient être soumises aux mêmes règles.

Dans le domaine des services financiers, la *Constitution du Canada* prévoit une répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les services bancaires et la constitution des banques relèvent exclusivement du gouvernement fédéral. De leur côté, les gouvernements provinciaux ont la responsabilité exclusive des droits civils, du droit à la propriété et de la constitution des sociétés ayant un objet provincial. Autrement dit, les activités de nature « provinciale » des sociétés de fiducie et de prêts, des compagnies d'assurances, des maisons de courtage et des coopératives financières échappent à la réglementation fédérale de l'activité bancaire. En pratique, il est donc difficile d'adopter une approche vraiment « fonctionnelle » de la réglementation.

Bien que la réglementation doive continuer à se fonder sur les institutions, il est possible de se rapprocher d'un modèle « fonctionnel » en autorisant des structures d'organisation plus souples dans le cas des institutions financières réglementées. En permettant la création de sociétés financières de portefeuille, on atteindrait ce but en aidant les banques à :

- mieux concurrencer les institutions financières non réglementées;
- former des coentreprises;
- réorganiser leurs activités pour mieux affronter les innovations, et même en tirer parti, sur les marchés financiers.

## **RISQUES D'UNE STRUCTURE DE SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE BANCAIRE**

Les conglomérats financiers posent des problèmes de surveillance, surtout parce que certaines institutions d'un conglomérat profitent du filet de sécurité gouvernemental tandis que d'autres ne le font pas. Dans le régime actuel des sociétés de portefeuille ayant des activités

d'exploitation, l'entreprise mère et ses filiales sont collectivement réglementées, tandis que toutes les filiales sont soumises au même niveau de réglementation. Toutefois, dans un régime de sociétés de portefeuille sans activités d'exploitation, certaines des filiales du groupe pourraient ne pas être réglementées ou avoir un fardeau réglementaire moindre que d'autres.

Cela pourrait donner lieu à des situations d'arbitrage réglementaire et de risque moral qui n'existent pas dans le régime actuel. Les paragraphes A et B qui suivent exposent les risques de prudence présents dans les deux types de régimes de conglomérats financiers, tandis que les paragraphes C, D et E traitent des risques de prudence principalement présents dans les régimes de sociétés de portefeuille sans activités d'exploitation, parce que le niveau de surveillance réglementaire imposé aux institutions de dépôt dans de tels régimes peut être différent de celui que doivent subir les filiales non bancaires (et peut-être commerciales).

#### **A. Qualité du capital et effet de levier excessif**

L'« effet de levier excessif » (ou prise en compte multiple du capital) peut être ainsi défini :

[...] il est possible pour toutes les entités d'un groupe de satisfaire à leurs besoins de capital sur une base individuelle, sans que les fonds propres du groupe dans son ensemble correspondent à la somme de ces besoins. Une telle situation se produit lorsque les mêmes fonds propres servent simultanément de tampon plus d'une fois, couvrant donc les besoins de capital de la société mère ainsi que ceux d'une filiale (et peut-être même d'une filiale de filiale)<sup>(6)</sup>. [TRADUCTION]

Dans ces circonstances, l'évaluation du capital total du conglomérat en surestime la valeur réelle. Toutefois, il est possible d'éviter cette situation en adoptant une mesure globale de la norme de fonds propres (on trouvera un exemple dans l'annexe).

La qualité du capital disponible dans la société de portefeuille pour appuyer les filiales d'aval est un autre aspect important. Un problème peut en effet se poser lorsqu'une société de portefeuille émet des instruments financiers d'une certaine qualité, puis se sert du

---

(6) Tripartite Group of Bank, Securities and Insurance Regulators (BIS, IOSCO, IAIS), *The Supervision of Financial Conglomerates*, juillet 1995.

produit pour investir dans des entités d'aval sous forme d'instruments de qualité supérieure. À ce sujet, le BSIF mentionne ce qui suit :

D'un point de vue de fiabilité et de solidité, les caractéristiques du capital réuni par une société de portefeuille devraient, entre autres, être compatibles avec les caractéristiques du capital investi par la suite dans des institutions financières d'aval. Si ce principe n'est pas respecté (par exemple, si du capital à terme limité réuni par une société de portefeuille est réinvesti sous forme de capitaux propres bloqués d'une institution financière affiliée), une institution financière donnant l'impression d'avoir des capitaux propres très solides pourrait être vulnérable à des pressions inattendues émanant d'une société mère se débattant contre les exigences imposées par une situation de capital moins solide<sup>(7)</sup>. [TRADUCTION]

La présence d'un effet de levier excessif est un exemple d'une telle situation. Dans ce cas, la société de portefeuille émet des titres de créance et se sert du produit pour financer les fonds propres ou d'autres éléments du capital réglementaire d'une filiale réglementée.

[...] plus une société de portefeuille bancaire aura tendance à recourir à des titres de créance pour financer les fonds propres de ses filiales réglementées ou non, plus grand sera le risque que les filiales financières réglementées tentent, sous l'effet de pressions indues, d'engendrer des recettes et des liquidités suffisantes pour verser à la société mère les dividendes dont elle a besoin pour le service de sa dette. Les exigences de liquidités en amont pourraient fausser les décisions des institutions financières réglementées, incitant leur direction à viser des objectifs à court terme plutôt que des objectifs à long terme plus appropriés. Ce genre de situation peut également amener la direction des institutions financières du groupe à adopter des méthodes comptables douteuses et d'autres pratiques destinées à gonfler leur revenu. Quand cela se produit, la société de portefeuille, qui est censée constituer une source de force pour ses institutions financières affiliées, peut se transformer en facteur de déstabilisation sinon en source de faiblesse<sup>(8)</sup>. [TRADUCTION]

---

(7) Bureau du surintendant des institutions financières, *A Proposal Regarding a Bank Holding Company Model*, mémoire présenté au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, juin 1998, p. 7.

(8) *Ibid.*, p. 15.



[...] nous avons vu plusieurs exemples de cette situation au Canada à l'occasion de l'effondrement d'un certain nombre d'institutions financières au cours des 10 dernières années<sup>(9)</sup>. [TRADUCTION]

## **B. Effet de contagion**

L'effet de contagion est probablement l'un des plus importants problèmes qui puisse se poser dans une structure de société de portefeuille. La contagion, ou réaction en chaîne, se produit lorsque les difficultés d'une entité du groupe se transmettent à d'autres éléments. La Banque des règlements internationaux (BRI) a défini deux genres d'effets de contagion<sup>(10)</sup>. Le premier se rattache essentiellement aux perceptions du marché : les difficultés financières d'un élément du groupe entraînent une perte de confiance de la part du public par rapport aux autres entités de la société de portefeuille, indépendamment de leur situation financière réelle. La réticence des marchés de capitaux à traiter avec les membres d'un groupe douteux peut sensiblement réduire la capacité de la société de portefeuille de renflouer des filiales à court de liquide.

L'effet de contagion du deuxième genre se rattache au transfert possible du capital d'une entité réglementée, si elle tente par exemple de secourir une autre filiale en difficulté. Ces transferts internes peuvent être évidents, s'il s'agit de prêts, de placements ou de garanties, ou cachés s'ils prennent la forme d'opérations internes effectuées à des prix différents de ceux du marché. La BRI a noté que les risques internes peuvent considérablement aggraver les problèmes d'une entité réglementée atteinte par des effets de contagion.

Le BSIF a eu connaissance d'un certain nombre de cas où les difficultés touchant une institution financière à participation restreinte ont été aggravées ou accentuées par les problèmes des entreprises d'amont de la société de portefeuille ou d'autres éléments du conglomerat. Chaque situation variait selon ses circonstances particulières, mais il est admis que l'effet de contagion a joué un rôle dans l'effondrement d'un certain nombre d'institutions financières au Canada et ailleurs<sup>(11)</sup>. [TRADUCTION]

---

(9) *Ibid.*, p. 7.

(10) Tripartite Group of Bank, Securities and Insurance Regulators (BIS, IOSCO, IAIS), *The Supervision of Financial Conglomerates*.

(11) Bureau du surintendant des institutions financières, *A Proposal Regarding a Bank Holding Company Model*, p. 8.

### **C. Abus du filet de sécurité associé à la réglementation**

Dans une structure de société de portefeuille, où différentes entités sont soumises à une réglementation différente, il y a un risque évident d'arbitrage réglementaire, c'est-à-dire de transfert de certaines activités à l'intérieur d'un conglomérat, soit pour éviter une surveillance de prudence relativement plus stricte qu'une autre, soit pour abuser du filet de sécurité associé à certaines institutions financières. De plus, la direction de la société de portefeuille peut chercher à influencer les banques et d'autres institutions financières réglementées pour les amener à appuyer des filiales non réglementées.

Certains croient que lorsqu'un conglomérat comprend à la fois des institutions financières qui profitent du filet de sécurité et d'autres entités financières non réglementées qui n'en profitent pas, la direction pourrait être tentée de placer les prêts et les investissements les plus risqués dans les institutions réglementées et les éléments d'actif de qualité supérieure dans les entités non réglementées. Cet argument se fonde sur l'hypothèse que ces dernières entités pourraient faire l'objet d'une plus grande surveillance à cause de la nature de leurs activités de financement et du fait qu'elles n'ont pas accès au filet de sécurité<sup>(12)</sup>. [TRADUCTION]

### **D. Liens commerciaux et opérations d'initiés**

Les liens commerciaux entre actionnaires contrôlants au niveau de la société de portefeuille (cela s'applique en particulier aux conglomérats à participation restreinte) et d'autres entités non financières peuvent donner lieu à des conflits d'intérêts, les ressources d'institutions financières réglementées étant indûment utilisées au profit des autres intérêts commerciaux des actionnaires et au détriment de l'institution financière.

Le risque de conflits d'intérêts dans un conglomérat financier augmente lorsque des investisseurs ayant d'importants intérêts dans le conglomérat ont des liens contractuels avec des entreprises du groupe. Dans beaucoup de conglomérats financiers — bien que cette situation ne se limite pas nécessairement à eux —, il est très possible que les intérêts des actionnaires soient en conflit avec ceux des créanciers, et

---

(12) *Ibid.*, p. 8.

particulièrement ceux que le surveillant a le devoir de protéger<sup>(13)</sup>.  
[TRADUCTION]

Toutefois, le gouvernement a toujours préconisé une séparation entre les activités bancaires et le commerce en imposant aux banques canadiennes d'avoir un capital largement réparti (règle des 10 %), ce qui permet d'éviter les conflits d'intérêts possibles<sup>(14)</sup>.

La crainte que les institutions financières ne soient trompées dans le cadre d'opérations comportant des liens de dépendance avec d'importants actionnaires ou des entités affiliées a toujours été associée aux institutions financières à participation restreinte. Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'un des avantages de la règle des 10 % était de garantir qu'aucun actionnaire ne peut indûment influencer une banque. Cependant, même dans une structure de société de portefeuille à capital largement réparti, une banque aura probablement des filiales réglementées et d'autres qui ne le seront pas. Dans ces conditions, on ne peut pas négliger le risque que certaines transactions profitent à des éléments du groupe au détriment de la banque ou d'autres institutions financières membres du groupe<sup>(15)</sup>. [TRADUCTION]

## E. Perceptions du public

Le BSIF a signalé la possibilité suivante :

[...] le public pourrait avoir l'impression que toutes les entités réglementées ou non faisant partie d'une société de portefeuille bancaire profitent du filet de sécurité gouvernemental. Cela pourrait se produire parce que d'importants éléments du groupe (une banque ou une autre institution financière, et peut-être même la société de portefeuille) seraient réglementés. Par suite de cette impression, les créanciers d'une filiale non réglementée d'une banque, qui aurait des difficultés financières, pourraient s'attendre à ce que l'organisme de réglementation prenne des mesures pour protéger leurs intérêts alors qu'en réalité, il est plus susceptible d'agir pour protéger les déposants, les souscripteurs et d'autres créanciers de la banque ou des autres

- 
- (13) Tripartite Group of Bank, Securities and Insurance Regulators (BIS, IOSCO, IAIS), *The Supervision of Financial Conglomerates*.
- (14) Le Canada n'a cependant appliqué la règle des 10 % ni à certaines autres institutions qui acceptent des dépôts (comme les sociétés de fiducie) ni aux compagnies d'assurances.
- (15) Bureau du surintendant des institutions financières, *A Proposal Regarding a Bank Holding Company Model*, p. 9.

institutions financières du groupe. En fait, le mandat du BSIF pourrait l'amener à prendre des mesures contraires aux intérêts des entités non réglementées du groupe ainsi que de leurs actionnaires et créanciers<sup>(16)</sup>. [TRADUCTION]

De plus, si le surintendant étendait sa surveillance réglementaire aux entités non réglementées, il courrait le risque de renforcer l'impression du public que les entités non réglementées sont, d'une certaine façon, protégées elles aussi par le filet de sécurité gouvernemental. Bien qu'il n'y ait pas de solution immédiate à ce problème, le BSIF a signalé « qu'il pourrait être nécessaire d'assortir de mesures appropriées » les initiatives conçues pour étendre la surveillance réglementaire aux entités non réglementées, « afin d'éviter de donner l'impression que l'ensemble du groupe bénéficie d'une protection réglementaire<sup>(17)</sup> ».

Enfin, l'utilisation de raisons sociales presque identiques au sein d'une société de portefeuille composée de filiales réglementées et non réglementées ou d'une société de portefeuille contrôlante non réglementée peut également créer de la confusion dans l'esprit du public. Le Canada a connu certains de ces problèmes dans le passé dans le cas de conglomerats financiers comprenant une société de fiducie réglementée. Le sous-comité parlementaire des institutions financières a ainsi exprimé son point de vue dans son quatrième rapport présenté au Comité principal en 1992 :

Les investisseurs évaluent différemment différentes institutions et associent des niveaux de risques différents à une société financière de portefeuille et à une société de fiducie réglementée. L'évaluation est cependant plus difficile lorsque la société de fiducie s'appelle la Compagnie Trust Central Guaranty, tandis que la société de gestion a pour raison sociale Central Guaranty Trustco Limitée. Les raisons sociales d'entreprises associées devraient refléter l'association, mais ne devraient pas être trompeuses. À notre avis, le mot « Trustco » n'est d'aucune utilité, mais sème beaucoup de confusion<sup>(18)</sup>.

---

(16) *Ibid.*, p. 9.

(17) *Ibid.*, p. 9.

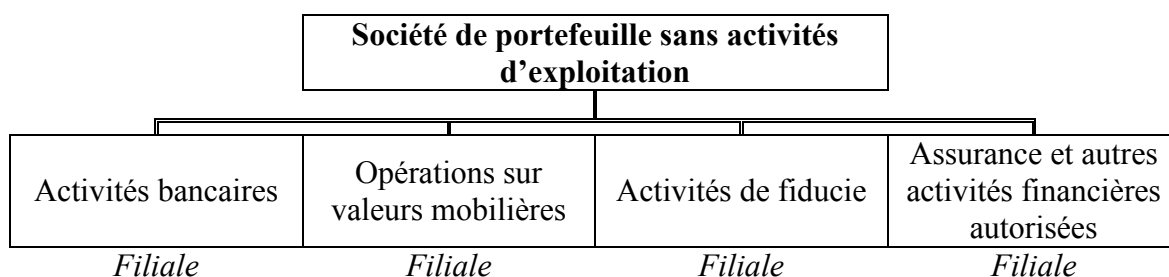
(18) Sous-comité des institutions financières, *La législation régissant les institutions financières*, quatrième rapport au Comité, décembre 1992, p. 16:11-12.

## LA MESURE LÉGISLATIVE ENVISAGÉE

Le projet de loi C-8 propose d'autoriser la création de sociétés de portefeuille bancaires (SPB) sans activités d'exploitation. Parce qu'il serait interdit à ces sociétés d'exploiter activement une entreprise, elles ne seraient autorisées qu'à acquérir, détenir et administrer des investissements autorisés et à fournir des services de gestion, de consultation, de financement, de comptabilité et de traitement de données à des entités dans lesquelles elles auraient un intérêt important. Elles n'auraient pas la permission d'offrir des services bancaires ou financiers de base, comme des évaluations du crédit.

### ORGANIGRAMME 2

#### LE MODÈLE DE LA SOCIÉTÉ FINANCIÈRE DE PORTEFEUILLE SANS ACTIVITÉS D'EXPLOITATION



Les investissements autorisés d'une SPB seraient les mêmes que ceux d'une banque. De plus, une SPB et ses filiales ne pourraient acquérir d'actions ou de titres de participation dans une entité — exception faite des investissements admissibles — que si la valeur globale des titres de participation et de ses intérêts dans un bien immobilier, ou des améliorations qu'elle y apporte, n'excède pas le pourcentage réglementaire de son capital réglementaire. Enfin, une SPB ne pourrait pas détenir une part de propriété supérieure à 10 % dans une entité non financière.

Les banques existantes seraient autorisées à prendre la forme de SPB. La structure de propriété de la banque deviendrait alors automatiquement celle de la SPB. Celle-ci serait également tenue de posséder une majorité des actions de sa filiale bancaire, ce qui entraînerait un contrôle de droit de la banque. D'autres filiales réglementées seraient assujetties à un contrôle de fait : la société mère pourrait détenir une minorité d'actions, mais exercer néanmoins un contrôle direct ou une influence indirecte. Les mêmes restrictions concernant le

contrôle s'appliqueraient aux filiales qui exercent, dans le cadre de leur activité commerciale, des activités financières comportant des risques importants de crédit ou de marché (par exemple, cartes de crédit, prêts aux petites entreprises, prêts à la consommation).

Les SPB seraient réparties entre trois grandes catégories selon que leurs capitaux propres seraient égaux ou supérieurs à cinq milliards de dollars, situés entre un et cinq milliards de dollars, ou inférieurs à un milliard de dollars.

Une SPB ayant des capitaux propres égaux ou supérieurs à cinq milliards de dollars devrait être à participation multiple, c'est-à-dire avoir un capital largement réparti : aucun actionnaire ne pourrait détenir plus de 20 % de toute catégorie d'actions avec droit de vote ni plus de 30 % de toute catégorie d'actions sans droit de vote. Par ailleurs, l'exigence concernant la participation multiple s'appliquerait à la propriété totale directe et indirecte d'une filiale bancaire qui est elle-même contrôlée par une société de portefeuille bancaire à participation multiple ayant des capitaux propres égaux ou supérieurs à cinq milliards de dollars :

1. À l'exception de la SPB qui exerce le contrôle, aucun actionnaire ne pourrait détenir plus de 20 % de toute catégorie d'actions avec droit de vote ni plus de 30 % de toute catégorie d'actions sans droit de vote de la filiale bancaire;
2. Aucun actionnaire détenant plus de 10 % de la propriété d'une SPB ne pourrait en même temps détenir plus de 10 % de la propriété d'une filiale bancaire.

Ainsi, aucun investisseur particulier ne pourrait utiliser la société de portefeuille pour contourner les restrictions relatives au régime de propriété applicables aux banques à participation multiple.

Les SPB dont les capitaux propres seraient inférieurs à cinq milliards de dollars pourraient être possédées et contrôlées par une entreprise commerciale. Toutefois, une SPB dont les capitaux propres sont de un milliard de dollars ou plus serait tenue de mettre en circulation 35 % des actions avec droit de vote, qui seraient donc négociables dans une bourse reconnue au Canada et non détenues par un actionnaire important. Enfin, les SPB dont les capitaux propres sont inférieurs à un milliard de dollars n'auraient aucune restriction à observer au chapitre de la structure de propriété.

La SPB serait assujettie à une surveillance globale. Le surintendant des institutions financières pourrait demander, par ordonnance, à la société ou à l'un des membres de son groupe, de lui fournir des renseignements et des documents afin qu'il puisse examiner ses activités financières et non financières. À l'occasion, le surintendant pourrait procéder à un

examen ou à une enquête portant sur l'activité commerciale et les affaires internes de la société. Au besoin, il pourrait ordonner à la SPB de prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux règlements ou pour remédier à une situation qu'il estime préjudiciable aux intérêts des déposants, des souscripteurs ou des créanciers.

Les membres de la société de portefeuille seraient assujettis à une norme globale de fonds propres et le surintendant pourrait obliger la société à augmenter son capital et ses liquidités s'il le juge nécessaire. S'il le faut, il pourrait aussi exiger, par ordonnance, que la SPB se déporte d'une filiale ou d'un autre placement.

Lorsqu'une SPB envisage de signer un contrat, tout administrateur ou dirigeant qui est dans une situation de conflit d'intérêts devrait faire connaître par écrit la nature et l'étendue de son intérêt ou demander qu'elles soient consignées au procès-verbal de la réunion. En outre, l'administrateur devrait s'absenter de la réunion du conseil pendant que le contrat est étudié (sauf quelques exceptions). Enfin, le surintendant des institutions financières pourrait, par ordonnance, destituer de son poste un administrateur ou un cadre dirigeant d'une SPB s'il est d'avis qu'il n'est pas qualifié pour occuper ce poste.

Une SPB ne serait pas autorisée à adopter une dénomination sociale à peu près identique à celle d'une banque, à moins qu'elle ne contienne des termes qui, selon le surintendant, indiquent au public qu'elle est distincte de sa filiale bancaire. En outre, la dénomination sociale de toute SPB devrait comprendre l'abréviation « spb » ou « bhc »<sup>(19)</sup>.

## **RÉGLEMENTATION DES SOCIÉTÉS FINANCIÈRES DE PORTEFEUILLE DANS LE MONDE**

Le BSIF a fait faire une étude de la législation et de la réglementation des sociétés financières de portefeuille dans différents pays<sup>(20)</sup>. Nous examinons ici les principales conclusions de cette étude qui se rattachent au projet de loi déposé au Canada.

---

(19) SPB est l'abréviation de l'expression « société de portefeuille bancaire », et BHC, celle de l'expression anglaise « Bank Holding Company ».

(20) L'étude intitulée *Current Thought on the Regulation and Supervision of Financial Holding Companies and Lessons from Foreign Regulatory and Supervisory Jurisdictions* réalisée par Gordon Roberts, de l'Université York, et Lawrence Kryzanowski, de l'Université Concordia, fait partie d'un mémoire présenté par le BSIF au Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, juin 1998.

Les sociétés financières de portefeuille sans activités d'exploitation sont courantes ailleurs dans le monde, certains pays allant jusqu'à exiger l'établissement de telles sociétés lorsque différentes entreprises non bancaires sont regroupées avec des banques. Toutefois, dans beaucoup de pays, les conglomérats financiers peuvent choisir entre différentes options d'organisation de leurs activités, ce qui explique qu'ils aient adopté diverses structures d'organisation. Il n'a donc jamais été prouvé empiriquement que la structure de la société de portefeuille est nécessairement plus efficiente que les autres si les règles régissant le fonctionnement des établissements sont les mêmes.

### **A. Surveillance**

Partout dans le monde, les sociétés financières de portefeuille sont étroitement surveillées et réglementées, le principal objectif étant de protéger les déposants et les souscripteurs et de veiller à la stabilité du système financier. Dans certains cas, comme aux États-Unis, le mandat des organismes de surveillance comprend la protection des consommateurs.

La plupart des pays ont adopté le principe d'une réglementation et d'une surveillance globales au sommet de la structure de la société de portefeuille. En ce qui concerne la norme de fonds propres, on examine tant le capital du groupe que celui de ses composantes. Le projet de loi proposé est conçu de la même façon.

Le projet de loi C-8 propose également de donner au surintendant des institutions financières les pouvoirs nécessaires pour accéder en permanence à un vaste éventail de renseignements concernant les affaires financières des sociétés de portefeuille et de leurs filiales. Ces pouvoirs sont semblables à ceux que confèrent les autres pays.

La Commission européenne interdit aux établissements de crédit (et aux sociétés de portefeuille bancaires) d'avoir des opérations intersociétés d'une valeur globale supérieure à 25 % de l'avoir propre du groupe. Cette disposition a pour but de limiter le niveau d'exposition d'une banque par rapport à un seul client ou à un groupe de clients apparentés et de contrôler les opérations des filiales pour limiter les risques de contagion.



Au Canada, le projet de loi C-8 imposerait une limite sur la valeur des opérations qu'une banque peut traiter avec une filiale<sup>(21)</sup> (dans le cadre d'une même société de portefeuille) à 5 % du capital réglementaire de l'institution. De plus, la limite globale ne pourrait pas dépasser 10 % pour l'ensemble des filiales<sup>(22)</sup>.

## **B. Régimes de propriété**

Le projet de loi introduit un important changement en proposant un régime de propriété fondé sur la taille des banques et des SPB. Il autoriserait les petites et moyennes SPB à avoir une participation restreinte et à être contrôlées par des intérêts commerciaux et financiers, sous réserve du critère « d'aptitude ». Les grandes institutions devraient garder un capital largement réparti, mais la limite de propriété par actionnaire passerait à 20 % au lieu des 10 % actuels. Par conséquent, il est clair que le projet de loi vise à permettre aux actionnaires d'avoir un plus grand intérêt dans les institutions financières. Cela favoriserait les alliances stratégiques, tant entre institutions canadiennes qu'avec des institutions étrangères, qui pourraient faciliter l'expansion des services financiers au-delà des frontières. Le nouveau régime de propriété correspondrait également à l'expérience internationale.

Les pays diffèrent par leurs pratiques relatives aux sociétés financières de portefeuille à participation restreinte. Plusieurs pays ne se préoccupent pas de cette question. En Allemagne, par exemple, les services de réglementation et de surveillance n'ont fixé aucun seuil pour signaler les changements de propriété et de contrôle d'une banque. Les États-Unis autorisent les sociétés de portefeuille, qu'elles soient à participation multiple ou restreinte. En pratique, les sociétés de portefeuille américaines à participation restreinte sont souvent petites et appartiennent aux membres d'une même famille. Dans la plupart des pays examinés, les services de réglementation et de surveillance croient que les institutions financières à participation restreinte posent peu de problèmes tant que la structure de propriété est transparente. Les relations étroites qui pourraient entraver la réglementation et la surveillance sont interdites au Danemark et sont contrôlées au moyen du critère « d'aptitude » dans d'autres pays.

---

(21) Sauf si cette filiale est une société de fiducie, une société de prêts, une compagnie d'assurances ou une banque autorisée en vertu d'une loi fédérale.

(22) *Ibid.*

En principe, la plupart des pays n'interdisent pas la propriété et le contrôle étrangers, mêmes si certains (comme le Royaume-Uni) ont des règles non écrites qui découragent la propriété étrangère des grandes banques de compensation. À l'autre bout de l'échelle, il y a les pays qui imposent aux institutions financières d'avoir un capital largement réparti. L'Australie, par exemple, a une limite de propriété de 10 %, quoique cette restriction puisse être levée par le gouvernement. [...] la Norvège a également une règle de 10 % qui s'applique aux sociétés de portefeuille ayant des filiales bancaires en propriété exclusive.

Qu'ils permettent ou non aux institutions financières d'avoir une participation restreinte, la plupart des pays exigent d'être informés en cas de changement de propriété. Dans leur réponse aux avis donnés, les services de réglementation et de surveillance se soucient, dans le cas des demandes provenant de banques étrangères, du régime réglementaire et de surveillance du pays d'origine. Ils évaluent également le rôle des principaux contrôleurs de ces banques. Des règles semblables régissent le plus souvent la réglementation et la surveillance des compagnies d'assurances<sup>(23)</sup>.

Par ailleurs, la plupart des pays reconnaissent qu'il serait inquiétant de laisser des intérêts commerciaux posséder des banques. Aussi, cette situation n'est en général autorisée que dans des cas particuliers et, le plus souvent, pour de petites institutions. En Europe, beaucoup de pays<sup>(24)</sup> se conforment à la Deuxième Directive bancaire de la Commission européenne, qui soumet au consentement réglementaire l'acquisition de tout intérêt supérieur à 10 % des actions avec droit de vote d'une institution de crédit ainsi que de tout intérêt pouvant exercer une influence sensible sur la gestion de l'institution. La Suisse n'impose aucune restriction sur la propriété des banques par des intérêts non financiers.

La tendance favorisant une plus grande souplesse permet aux groupes commerciaux tels que les chaînes de supermarchés (par exemple, Sainsbury au Royaume-Uni et Loblaw au Canada) et les entreprises de télécommunications de former des conglomerats comprenant des banques et des compagnies d'assurances. Les nouvelles technologies de l'information contribuent à l'intensification de la concurrence dans la prestation de services

---

(23) Kryzanowski et Roberts, *Current Thought on the Regulation and Supervision of Financial Holding Companies and Lessons from Foreign Regulatory and Supervisory Jurisdictions*, juin 1998.

(24) La liste comprend l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.

financiers, ce qui permet à d'autres entreprises, institutions et organisations d'en faire de même. Par conséquent, les nouveaux concurrents semblent venir de toutes les sphères du monde des affaires.

### **C. Placements autorisés**

En général, les sociétés de portefeuille bancaires sont autorisées à diversifier leurs activités en faisant des placements dans une vaste gamme de domaines non financiers. Parfois, elles ne peuvent le faire que par l'intermédiaire d'une structure de société de portefeuille sans activités d'exploitation, mais de nombreux pays permettent d'autres structures.

La restriction la plus courante consiste à interdire aux institutions de dépôt la souscription de risques d'assurance, qui ne peut être faite que dans une entité juridique distincte. La vente de produits d'assurance est une tout autre affaire. Ainsi, les banques américaines, françaises, néerlandaises, norvégiennes, belges et suisses peuvent vendre les produits d'assurance d'une filiale ou d'une compagnie d'assurances affiliée dans leurs succursales. Toutefois, les activités bancaires et la souscription d'assurances ne peuvent pas coexister dans la même entité juridique.

En Amérique du Nord, les services de réglementation et de surveillance ont traditionnellement séparé les activités bancaires du commerce. Aux États-Unis, une SPB peut participer au capital d'entreprises non financières, mais l'investissement ne peut pas dépasser 5 % des actions en circulation avec droit de vote de l'entreprise. De même, au Canada, la mesure législative proposée interdirait aux SPB de détenir un intérêt supérieur à 10 % dans une entreprise commerciale. De plus, tous les investissements d'une société de portefeuille dans des entités commerciales ne peuvent pas dépasser un pourcentage prescrit<sup>(25)</sup> de son capital réglementaire.

Par ailleurs, certains pays autorisent les SPB à contrôler des entreprises commerciales.

En Australie, au moins une banque a des intérêts dans des entreprises non financières. Au Royaume-Uni, la Banque d'Angleterre tolère assez bien les activités commerciales des sociétés financières de

---

(25) Le pourcentage est fixé par règlement.

portefeuille britanniques, surtout si les institutions financières en cause sont petites. Des problèmes se posent seulement si ces activités empêchent une saine gestion de la société de portefeuille. À l'autre extrême, la Suisse décourage les conglomérats mixtes en leur imposant des normes d'avoirs propres extrêmement élevées<sup>(26)</sup>.

Les pays ne soumettent pas tous l'association entre les activités bancaires et le commerce à des restrictions aussi sévères qu'au Canada et aux États-Unis. La Deuxième Directive bancaire de la Commission européenne n'empêche pas une banque de posséder une entreprise non financière, mais l'investissement admissible ne doit pas dépasser 15 % des capitaux propres de la banque pour une entreprise, ni 60 % des capitaux propres pour l'ensemble des placements dans des entreprises non financières. Beaucoup de pays d'Europe, notamment l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont adopté la directive européenne. Pour sa part, la Belgique a des règles plus strictes.

#### **D. Gestion des institutions financières**

Il est courant que des restrictions s'appliquent à la composition des conseils d'administration. Les règles établies peuvent imposer un nombre minimum d'administrateurs et un nombre maximum de membres qui soient employés de la SPB ou qui lui soient affiliés. Dans presque tous les pays, la loi permet d'empêcher la nomination d'administrateurs et de cadres supérieurs ou de les destituer en fonction de critères de compétence, d'expérience, de conduite et d'aptitude générale. Les législateurs canadiens imposent des règles semblables aux administrateurs et aux cadres de ces sociétés.

## **CONCLUSION**

À de nombreux égards, la mesure législative proposée répond adéquatement aux préoccupations de prudence énumérées plus haut, sous le titre *Risques d'une structure de société de portefeuille bancaire*. Elle est également compatible avec les règlements internationaux et les

---

(26) Kryzanowski et Roberts, *Current Thought on the Regulation and Supervision of Financial Holding Companies and Lessons from Foreign Regulatory and Supervisory Jurisdictions*.

principes de surveillance, bien que certains de ses aspects soient plus restrictifs. Sauf en ce qui concerne l'interdiction de la vente de produits d'assurance dans les succursales bancaires, le projet de loi canadien sur les sociétés de portefeuille est semblable à la législation américaine.

Par ailleurs, il est difficile de dire tout de suite si les propositions contenues dans le projet de loi permettront aux banques de mieux affronter la concurrence et de réagir plus efficacement aux innovations qui se produisent sur les marchés financiers. Beaucoup de détails seront précisés par voie réglementaire et le projet de loi est conçu pour être neutre (sur le plan des pouvoirs et des investissements) en ce qui concerne la structure d'organisation. Ainsi, tant que les règlements d'application ne seront pas connus, il serait difficile de déterminer dans quelle mesure le fardeau réglementaire des entreprises affiliées aux banques serait allégé, surtout dans le cas des entreprises qui n'auraient autrement été soumises à aucune réglementation.

**ANNEXE**

**EXEMPLE DE PRISE EN COMPTE MULTIPLE DU CAPITAL<sup>(27)</sup>**

L'exemple qui suit illustre une situation de prise en compte multiple du capital. La société mère est une banque qui détient en propriété exclusive une compagnie d'assurances qui, à son tour, détient en propriété exclusive un courtier en valeurs mobilières.

**Banque (société mère)**

<b>Actif</b>		<b>Passif</b>	
Prêts	9 000	Capital	1 500
Propriété à la valeur comptable :		Réserves pour frais fixes	500
Compagnie d'assurances B1	1 000	Autres éléments de passif	8 000
<i>Total</i>	<i>10 000</i>	<i>Total</i>	<i>10 000</i>
<b>Norme de fonds propres : 1 500</b>			

**Compagnie d'assurances B1 (filiale)**

<b>Actif</b>		<b>Passif</b>	
Placements	5 000	Capital	1 000
Propriété à la valeur comptable :		Réserves pour frais fixes	500
Maison de courtage B2	500	Provision spéciale	4 000
<i>Total</i>	<i>5 500</i>	<i>Total</i>	<i>5 500</i>
<b>Norme de fonds propres : 800</b>			

**Maison de courtage B2 (filiale)**

<b>Actif</b>		<b>Passif</b>	
Placements	4 000	Capital	500
		Réserves	250
		Autres éléments de passif	3 250
<i>Total</i>	<i>4 000</i>	<i>Total</i>	<i>4 000</i>
<b>Norme de fonds propres : 400</b>			

Si l'on ne tient pas compte de la structure de groupe en mesurant la suffisance du capital, on peut penser que la norme de fonds propres des entités individuelles est satisfaite.

(27) Il s'agit d'une version légèrement simplifiée d'un exemple semblable présenté dans un supplément du document *Capital Adequacy Principles* publié par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, <http://newrisk.ifci.ch/143570.htm>.

Toutefois, une partie du capital de la banque mère — le montant de 1 000 unités investi dans la compagnie d'assurances B1 est utilisé deux fois, une fois pour la banque et l'autre dans la compagnie d'assurances B1 (double prise en compte du capital). De plus, le montant investi par B1 dans la maison de courtage B2 (500 unités), qui a déjà servi deux fois, est utilisé une troisième fois dans la maison de courtage (lorsque le capital est pris en compte plus de deux fois, on parle de prise en compte multiple).

En apparence, le groupe a, au total, un capital et des réserves de 4 250 unités qui suffisent amplement pour satisfaire à la norme de 2 700 unités. En éliminant la prise en compte multiple, on se rend compte que le capital et les réserves rajustées tombent à 2 750 unités, soit à peine 50 de plus que la norme de 2 700.

#### Suffisance du capital du groupe

Mesure individuelle		Mesure globale	
Total, capital et réserves	4 250	Total, capital et réserves	2 750
Total, norme de fonds propres	2 700	Total, norme de fonds propres	2 700
<i>Solde</i>	<i>1 550</i>	<i>Solde</i>	<i>50</i>